

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕР ПО БОРЬБЕ С ПОСЛЕДСТВИЯМИ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА В ГЕРМАНИИ**

**К. Баранова, Г. Фербер**

*Институт государственного управления (Шнайер, ФРГ)*

### **Аннотация**

Исследуются особенности финансового кризиса в Германии. Анализируются приоритеты экономической политики Германии в условиях кризиса. Оценивается экономическая эффективность антикризисных мер, предпринятых федеральным правительством и правительствами земель. Показаны пути совершенствования управления посткризисной экономикой Германии.

**Ключевые слова:** Германия, кризис, экономика, банки, безработица, программы, эффективность, управление

### **Abstract**

The paper analyses the German financial crisis and priorities of the crisis responses undertaken by German government; assesses how effective the anti-recessionary measures undertaken by both central and lands' governments are, and shows the economy management improvements made in Germany in the post-crisis time.

**Keywords:** Germany, crisis, economy, banks, employment, programs, effectiveness, management

Германия только с 2006 г. сумела преодолеть последствия структурных реформ начала века и войти в зону стабильного экономического роста. За счет этого удалось в течение 2006–2007 гг. существенно

снизить безработицу и практически привести государственный бюджет к бездефицитному состоянию. Как и многие другие государства, Германия была застигнута кризисом «врасплох». Еще весной 2008 г. министр экономики М. Глос уверенно заявлял о том, что финансовый кризис является внутренней проблемой США и никакой угрозы экономическому подъему в Германии не существует. Он также категорически исключал возможность государственного вмешательства для преодоления последствий кризиса [1]. Однако реальные события развивались по другому сценарию.

## **ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА В ГЕРМАНИИ**

Германия оказалась одним из немногочисленных государств, не затронутых кризисом ипотечного кредитования<sup>1</sup>. Это объясняется, с одной стороны, традиционной для страны жесткой практикой кредитования частных лиц и предприятий, а с другой – наличием достаточно широкого круга лиц, удовлетворяющих требованиям для получения ипотечного кредита. В частности, в Германии в большинстве случаев для получения ипотеки необходимо иметь постоянное (пожизненное) рабочее место и соответствующий уровень дохода. Временного рабочего контракта для получения такого кредита недостаточно. Одновременно в Германии традиционно есть весьма широкий слой населения, удовлетворяющий необходимым требованиям, – речь идет о государственных служащих (чиновниках)<sup>2</sup>. Несмотря на то что большая часть государственных служащих имеют низкие тарифные разряды и, соответственно, невысокое жалование, гарантированное постоянное место работы делает этот слой населения желанными клиентами банков для предоставления им ипотечных кредитов.

Ни в США, ни в Великобритании такой жесткой проверки кредитоспособности клиентов, как в Германии, никогда не проводилось,

---

<sup>1</sup> Наряду с США от ипотечного кризиса особенно пострадали Великобритания, Испания, многие государства Восточной Европы.

<sup>2</sup> В Германии к чиновникам относятся не только военнослужащие, полицейские, судьи и преподаватели университетов, но и школьные учителя, что значительно увеличивает общую численность государственных служащих.

а в течение пяти предшествующих финансовому кризису лет требования были практически сведены до нуля. Справедливости ради стоит отметить, что введи эти государства рестриктивные требования при выдаче ипотеки, выдавать кредиты им было бы просто некому. Слои государственных служащих, имеющих пожизненное гарантированное место работы, в США и Великобритании практически отсутствуют.

Однако несмотря на устойчивость рынка ипотечного кредитования, Германия, тем не менее, сильно пострадала от кризиса. Был затронут как финансовый, так и реальный сектор экономики. Кризис перекинулся на Германию по нескольким направлениям. Прежде всего, пострадало несколько крупных банков (как частных, так и публично-правовых), оказавшихся втянутыми в рискованные операции с финансовыми деривативами за границей. Кроме того, проблемы проявились в реальном секторе экономики, поскольку на фоне сокращающегося спроса на немецкие товары из-за рубежа (в первую очередь на продукцию машиностроения, электротехнику и автомобили) уже в IV кв. 2008 г. резко сократился экспорт, традиционно вносящий заметный вклад в ВВП Германии. Следствием стали резкое падение уровня производства и ВВП. Страна оказалась перед угрозой массовой потери рабочих мест, прежде всего в непосредственно затронутых кризисом отраслях.

Наиболее сильно Германия пострадала от финансового кризиса за счет исключительно активного вовлечения в мировое разделение труда, проявившегося в высокой доле экспорта (и импорта) в ВВП. В частности, за последнее десятилетие экспорт и импорт товаров и услуг росли более быстрыми темпами по сравнению с внутренними компонентами ВВП: частным потреблением, государственными расходами и инвестициями. За период 1991–2008 гг. внешнеторговый оборот вырос с 52% в сравнении с объемом ВВП до 90% [2]. По росту этого показателя, являющегося одним из основных показателей «открытости экономики», Германия значительно опережает другие промышленно развитые страны. Одновременно начиная с 2000 г. ежегодно отмечался более высокий рост экспорта товаров и услуг по отношению к внутреннему спросу (рис. 1).

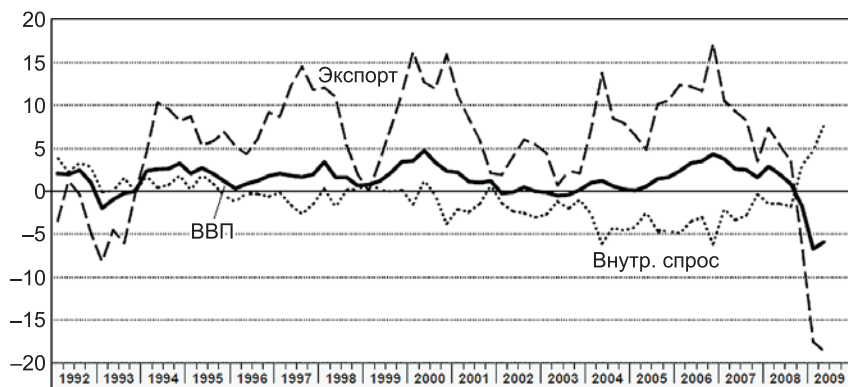


Рис. 1. Динамика ВВП и его компонентов в Германии, %

Одним из проявлений финансового кризиса стало резкое сокращение объемов внешней торговли во всем мире. Германия, занимавшая в то время первое место по объемам экспорта, пострадала от этого особенно сильно.

По данным Института немецкой экономики (Institut der deutschen Wirtschaft), в региональной структуре торговых партнеров Германии по состоянию на 2008 г. преобладают страны Европейского союза. Их доля в 1991 г. составляла около половины экспортных сделок, а в 2008 г. – около 40% экспорта. За последние годы сократилась и доля стран Северной Америки, прежде всего США (с 12% в 2002 г. до 8% в 2008 г.), в экспорте продукции Германии. Напротив, доля государств Восточной Европы, в первую очередь Чехии, Польши и Венгрии, в немецком экспорте выросла с 4% в 1991 г. до 12% в 2008 г. Доля Китая в немецком экспорте увеличилась с 1,6% в 2000 г. до 3,4% в 2008 г.; импорт товаров из Китая вырос за этот же период с 3,4 до 7,3%.

В структуре немецкого экспорта традиционно доминируют продукция автопрома (19%), машины и оборудование (17%), электротехника (14%) и товары химической промышленности (15%). Именно эти экспортные отрасли особенно пострадали в ходе финансового кризиса. Наиболее сильный спад зафиксирован в экспорте автомобилей, где отрицательная динамика наблюдается уже начиная с III кв. 2008 г. За первые два квартала 2009 г. сокращение экспорта автомо-

Эффективность государственных мер по борьбе с последствиями  
финансового кризиса в Германии

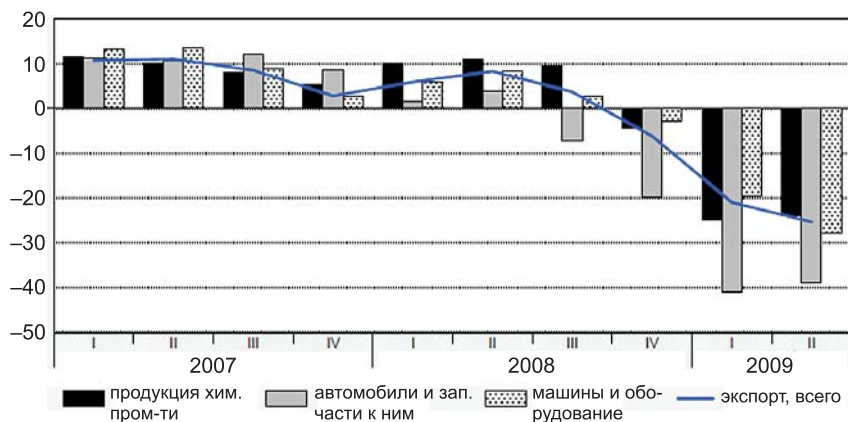


Рис. 2. Экспорт товаров по группам, % к соответствующему кварталу предыдущего года

билей достигало 40% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года (рис. 2).

На решение проблемы резкого сокращения экспортных поставок и, соответственно, падения производства и угрозы массового сокращения рабочих мест в затронутых кризисом отраслях была направлена в том числе и вошедшая во «второй стабилизационный пакет» федерального правительства Германии программа по утилизации старых автомобилей.

**Финансовый сектор, банковская система.** Банковская система Германии<sup>3</sup> оказалась в целом более устойчивой к мировому финансовому кризису по сравнению с банковскими системами других стран, в первую очередь англосаксонского образца. Парадоксально, но причиной меньшей восприимчивости немецкой системы к проявлениям кризиса стала ее несовременная структура, которая еще несколько лет назад критиковалась как «устаревшая». В первую очередь здесь сыграли свою роль наличие мощного звена кредитных институтов публичного права и кредитных товариществ и, соответственно, меньшая

<sup>3</sup> Подробное описание банковской системы и ее элементов см. в работе [3].

доля частных банковских институтов, которые в англосаксонских странах доминируют. Для банковской системы Германии характерны три основные особенности:

- частно-государственная форма собственности с большим удельным весом кредитных институтов публичного права (земельных банков, сберегательных касс и кредитных товариществ);
- многоуровневая (федеративная) структура с наличием федеральных, земельных и муниципальных кредитных институтов;
- относительно высокий (по сравнению с другими развитыми государствами) уровень разделения труда и специализации между отдельными видами кредитных институтов, несмотря на то что три четверти всех банков являются универсальными.

«Несущим звеном» системы, сыгравшим стабилизирующую роль в условиях кризиса, стали муниципальные сберегательные кассы и кредитные товарищества, сохранившие приверженность своим основным функциям – работе с широкими слоями населения и малым бизнесом и не ориентированные на использование современных финансовых инструментов, злоупотребление которыми со стороны земельных банков привело, в частности, к большим трудностям для большинства из них. Справедливости ради отметим, что ни сберегательные кассы, ни кредитные товарищества, организованные по региональному принципу, не имели – в отличие от земельных банков – достаточно ресурсов для крупных спекуляций за границей.

Однако было бы неправильно утверждать, что основной причиной устойчивости банковской системы Германии оказалась высокая доля кредитных институтов публичного права сама по себе. Ведь к этой категории наряду со сберегательными кассами относятся и их жироцентрали – земельные банки, особенно сильно пострадавшие во время кризиса. Причину можно скорее увидеть в децентрализованной структуре немецкой банковской системы с широкой сетью сберегательных касс и кредитных товариществ и в их ориентации на широкие слои вкладчиков и традиционные банковские продукты.

Как и в других развитых странах, в Германии проблемы в финансовой системе были вызваны тем обстоятельством, что отдельные банковские институты – как частные, так и государственные – оказа-

лись вовлечены в высокорискованные операции с финансовыми деривативами за границей. Первым среди крупных частных банков на грани банкротства оказался ипотечный холдинг «HypoRealEstate» (HRE). В 2003 г. холдинг HRE был выделен из «HVB Real Estate», который, в свою очередь, возник за счет слияния в 2001 г. трех региональных ипотечных банков. HRE специализируется на финансировании компаний по строительству крупных промышленных объектов и офисных зданий. В 2007 г. холдинг приобрел ирландский «Depfa-Bank». С 2009 г. HRE является крупнейшим банковским институтом Германии (и одним из крупнейших в Европе) по объемам финансирования промышленной инфраструктуры.

Причиной трудностей холдинга стали крупномасштабные спекулятивные операции за границей его ирландской дочерней структуры («Depfa-Bank»), рефинансировавшей долгосрочные операции путем привлечения краткосрочных финансовых инструментов. В результате банкротства в сентябре 2008 г. американского инвестиционного банка «Lehman Brothers» банкротом оказался и «Depfa-Bank», что привело к финансовым трудностям материнского холдинга HRE. Уже в сентябре 2008 г. HRE, который был сразу же признан системообразующим звеном немецкой финансовой системы<sup>4</sup>, получил государственный кредит в размере 35 млрд евро, за которым в октябре последовали еще дополнительно 50 млрд евро. Помимо непосредственных финансовых вливаний холдингу были предоставлены государственные гарантии, размер которых по состоянию на январь 2009 г. составил 42 млрд евро. Поскольку несмотря на значительные финансовые вливания, исправить ситуацию не удалось, в течение первой половины 2009 г. холдинг был национализирован.

**Конъюнктурные программы федерального правительства.** Для борьбы с последствиями кризиса в октябре 2008 г. в спешном порядке был принят Закон о стабилизации финансового рынка и образован Стабилизационный фонд (Finanzmarktstabilisierungsfonds – SoFFin).

---

<sup>4</sup> «HypoRealEstate» является крупнейшим эмитентом ценных бумаг под залог недвижимости (Pfandbrief), и в случае его банкротства под угрозой оказались бы весь рынок этих ценных бумаг и вся система ипотечного кредитования Германии.

Закон о стабилизации финансового рынка был нацелен на поддержание банковской системы, предотвращение кризиса банковской ликвидности и сохранение доверия населения к банковской системе. Общий объем финансовой помощи в рамках Стабилизационного фонда составил около 480 млрд евро, однако большая часть помощи была предусмотрена в виде государственных гарантий, которые так и не были использованы. В том числе в рамках фонда была гарантирована сохранность вкладов частных лиц в немецких банках в неограниченном размере. Государственные гарантии всех банковских вкладов частных лиц были провозглашены 5 октября 2008 г. в рамках экстренного воскресного телеобращения к населению канцлера Германии А. Меркель и министра финансов П. Штайбрюка. Государственные гарантии распространялись на все средства населения на текущих счетах до востребования (счетах жиро), а также на сберегательных счетах и книжках. Гарантии, однако, не охватывали средства на счетах ценных бумаг (счетах депо). Кроме того, гарантии распространялись только на вклады частных лиц в банках Германии, но не на вклады граждан Германии в зарубежных банках.

Размер непосредственно предоставленной финансовой помощи в виде «живых денег» был значительно скромнее. Так, в частности, уже в ноябре 2008 г. федеральное правительство Германии в срочном порядке приняло ряд мер, известных как «первый стабилизационный пакет». Предусматривалось предоставление государственного заказа немецким предприятиям на общую сумму 20 млрд евро и дополнительно средств на аналогичную сумму для выдачи кредитов частным предприятиям в условиях грозящего кризиса ликвидности<sup>5</sup>.

На фоне быстрого развития финансового кризиса в январе 2009 г. был реализован «второй стабилизационный пакет» на общую сумму 50 млрд евро. Пакет включал меры по финансированию общественной инфраструктуры (в том числе направление 4 млрд евро на строительство автомобильных дорог федерального значения и 10 млрд евро на финансирование коммунальной инфраструктуры). «Второй стабилизационный пакет» предусматривал софинансирование со стороны фе-

---

<sup>5</sup> Эти средства были предоставлены банку KfW, который специализируется на кредитовании малого и среднего бизнеса.



деральных земель. В совокупности они обязывались выделить 3,3 млрд евро на инвестиционные расходы.

Одной из мер, включенных в пакет, стало введение так называемой «экологической премии» в размере 2,5 тыс. евро при утилизации автомобиля старше 9 лет и одновременном приобретении нового. Программа была нацелена на поддержание немецкого автопрома, оказавшегося в кризисе из-за резкого падения спроса из-за рубежа, и одновременно на замену устаревшего автомобильного парка. Она имела большой успех и действительно привела к всплеску продаж новых автомобилей. Однако большая часть приобретенных новых автомобилей оказались недорогими малолитражками иностранного производства, при приобретении которых соотношение цена – государственная субсидия оказывалось наиболее выгодным. Из немецких производителей выиграть от программы сумел лишь «Фольксваген» со своей маркой «Гольф», которая, впрочем, является традиционным лидером продаж автомобилей в Германии. Ни БМВ, ни «Мерседес-Бенц» существенной выгоды от программы не получили, поскольку их модели находятся в более высоком ценовом сегменте. Так, в частности, с помощью «экологической премии» было приобретено 212 тыс. автомобилей «Фольксвагена», из них 108 тыс. автомобилей марки «Гольф» (абсолютный рекорд среди всех марок). За «Фольксвагеном» следуют «Опель» (106 тыс. шт.), «Шкода» (88 тыс.), «Фиат» (78 тыс.), «Форд» (70 тыс.), «Дэся Логан» (48 тыс.), «Пежо» (43 тыс.) и «Рено» (39 тыс.). Напротив, БМВ удалось продать всего 16 тыс. автомобилей всех марок, а «Ауди» – 19 тыс.

Одновременно, чтобы избежать массовых увольнений, правительство Германии прибегло к программе укороченного рабочего дня, смысл которой заключался в предоставлении государственной субсидии предприятиям, готовым переводить сотрудников на режим укороченного рабочего дня, вместо того чтобы увольнять их. Предприятия, принявшие участие в программе уже в 2009 г., получили право на государственную поддержку в течение максимального периода (до 24 мес), в то время как в обычном случае субсидирование программ укороченной занятости осуществляется лишь в течение 6 мес. Численность занятых в рамках программы возросла с 50 тыс. чел. (сентябрь 2008 г.) до 1,5 млн чел. (апрель–май 2009 г.). По состоянию на январь 2010 г. в рам-

ках программы укороченного рабочего дня все еще было занято более 1 млн чел., что позволило избежать всплеска безработицы в стране.

Лауреат Премии по экономике памяти Альфреда Нобеля П. Кругман назвал программу занятости федерального правительства Германии новым «немецким чудом» [4]. Программа укороченного рабочего дня помогла не только предотвратить массовую безработицу на пике кризиса, но и одновременно избежать резкого падения покупательской активности населения. Так, доля безработных среди экономически активного населения составила в среднем 7,8% за 2008 г. и 8,2% за 2009 г., в абсолютном значении прирост составил «всего» 155 тыс. чел. Однако предсказать, сохранится ли позитивный эффект долговременно и окажет ли он решающее воздействие на немецкий рынок труда, пока затруднительно. На 2010 г. Федеральное ведомство по труду прогнозирует долю безработных на уровне 8,9%. Однако в любом случае рост безработицы в Германии в период кризиса оказался наименьшим среди всех промышленно развитых государств.

Уже после выборов в Бундестаг осенью 2009 г. в рамках принятого Закона о содействии экономическому росту были осуществлены ряд мер по дальнейшему снижению налогов, которые иногда называют «третьим конъюнктурным пакетом». В частности, было решено увеличить с 2010 г. необлагаемый подоходным налогом минимум на воспитание одного ребенка с 6024 до 7008 евро в год. Одновременно вырос и размер детского пособия: с 164 до 184 евро в месяц на первого и второго ребенка, с 170 до 190 – на третьего и с 195 до 215 – на остальных детей. Важное изменение коснулось и НДС. Так, ставка НДС на гостиничный и ресторанный бизнес была снижена с 19% до льготных 7%<sup>6</sup>. Кроме этого, были сделаны ряд послаблений при обложении налогом с наследства не прямых родственников (братьев и сестер, а также племянников и племянниц), которые до сих пор облагались налогом с наследства по более высоким ставкам.

---

<sup>6</sup> К сожалению, весьма сомнительно, что эта мера приведет к улучшению положения в туристическом секторе, поскольку представители Союза немецкого гостиничного и ресторанного бизнеса уже заявили о том, что большинство их членов не собираются «передавать» снижение НДС потребителям за счет снижения цен на гостиничные услуги, что можно было бы ожидать от этой меры.

В 2010 г. принятые налоговые послабления обойдутся немецкой казне в 8,5 млрд евро, из которых 4,6 млрд лишится федеральный бюджет, 2,3 млрд – бюджеты федеральных земель и 1,6 млрд – бюджеты местных органов власти [5]. Ряд федеральных земель, в первую очередь бедные земли на севере и востоке Германии, а также муниципальные объединения, уже выступили с критикой предпринятого снижения налогов, которое ставит многие земли и муниципалитеты в еще более сложное финансовое положение.

## МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОГО РЫНОЧНОГО ХОЗЯЙСТВА

Одновременно с федеральными программами по поддержке внутренней конъюнктуры<sup>7</sup> несомненный вклад в преодоление первой волны финансового кризиса внесла и сама система «социальной рыночной экономики» Германии, предусматривающая очень высокую степень социальной защиты населения. Речь идет о высоких государственных пенсиях по старости, наличии медицинской страховки практически у 100% населения страны, развитой системе страхования по безработице. В условиях кризиса пенсионеры продолжали регулярно получать пенсии, а лица, лишившиеся из-за кризиса рабочего места, по действующему законодательству в течение первых 12 месяцев имеют право на получение 60% своего прежнего заработка в качестве пособия по безработице<sup>8</sup>. Получатели социальной помощи тоже не видели причин менять свои потребительские привычки в кризис, поскольку предоставление социальной помощи гарантировано в Германии законом и не связано с кризисными явлениями. Помимо прямых монетарных эффектов в виде стабильного источника дохода для многочисленной прослойки граждан наличие такой системы социальной защиты имело еще и важный психологический эффект: население, доверяя обещаниям правительства и веря в надежность существующей

---

<sup>7</sup> В частности, в рамках «второго стабилизационного пакета» наряду с премией при покупке автомобиля было единовременно выплачено по 100 евро на каждого ребенка.

<sup>8</sup> Эта ставка возрастает до 67% при наличии ребенка на иждивении.

системы, даже в условиях кризиса лишь минимально изменило свои расходные привычки<sup>9</sup>.

В целом эксперты сходятся во мнении, что немецкая система социального страхования наряду с федеральными конъюнктурными программами сыграла важную стабилизационную роль в первые месяцы финансового кризиса в Германии, существенно поддержав – на фоне резко сократившихся экспортных поставок – внутренний спрос в стране и не дав финансовому кризису перекинуться на все отрасли экономики.

### **Сокращение налоговых поступлений и рост бюджетного долга.**

Германская модель социального рыночного хозяйства, преимущества которой оказались неоспоримыми в условиях финансового кризиса, имеет, однако, весьма высокую цену в виде больших налогов и социальных отчислений, по уровню которых Германия, несмотря на все осуществленные реформы<sup>10</sup>, по-прежнему остается «лидером» среди промышленно развитых государств. Кризис напрямую повлиял и на доходную часть бюджетов всех уровней власти, приведя к сокращению налоговых поступлений, и на их расходную часть. В первую очередь возросли расходы федерального бюджета, на который пришлась основная нагрузка по борьбе с кризисом.

Особенно сократились доходы по таким подверженным конъюнктурным колебаниям налогам, как налог на прибыль компаний и промысловый налог. Так, доходы по налогу на прибыль корпораций уменьшились во II кв. 2009 г. на 4,5 млрд евро по сравнению со II кв. 2008 г. (падение составило 93%); поступления по промысловому налогу сократились за аналогичный период на 2,4 млрд евро (22%).

---

<sup>9</sup> Существуют, однако, отрасли, в которых все равно произошло резкое сокращение оборота. Это касается, в частности, внутреннего туризма – одного из любимых видов отдыха немцев. Преодолению в том числе этого спада должно было способствовать снижение с 2010 г. ставки НДС для гостиничного бизнеса с 19 до 7%.

<sup>10</sup> Последняя реформа предпринимательских налогов с целью их снижения вступила в силу в 2008 г., а реформа налогов на прирост капитала – в 2009 г. Практически все взносы по социальному страхованию в последние годы постоянно росли; исключением стали только страховые взносы по безработице, которые после стабилизации рынка труда в 2006 г. несколько сократились. Напротив, особенно быстрыми темпами, несмотря на экономический рост, увеличивались взносы по медицинскому страхованию.

Из остальных видов налогов в наибольшей степени сокращение затронуло НДС при импорте товаров<sup>11</sup> (2,9 млрд евро, или 27%) на фоне резкого уменьшения объемов внешней торговли.

Промысловый налог, являясь местным налогом на прибыль предприятий, играет важнейшую роль при формировании доходной части местных бюджетов. По этой причине сокращение доходов по промышленному налогу оказалось для местных бюджетов особенно болезненным. Естественно, что от колебаний поступлений по промышленному налогу зависят только те муниципалитеты, на территории которых расположены предприятия-плательщики, т.е., как правило, города. От сокращения поступлений по промышленному налогу особенно пострадали крупные города с высокой долей финансового сектора и промышленных отраслей, по которым сильно ударил кризис, в частности Франкфурт-на-Майне, Мюнхен, Гамбург. Кроме того, сильно пострадали крупные моноцентры, в том числе центры автомобильной промышленности, такие как расположенный недалеко от Франкфурта-на-Майне г. Руссельсхайм (здесь находится крупнейший завод фирмы «Опель») и расположенный в районе Штутгарта г. Зиндельфинген (крупнейший завод фирмы «Даймлер-Бенц» по производству легковых автомобилей), бюджеты которых в значительной степени формируются за счет промышленного налога (на промышленный налог приходится до 35% всех налоговых доходов и около 20% совокупных поступлений в городской бюджет<sup>12</sup>). Более мелкие муниципалитеты с расположенными на их территории крупными производствами зависят от поступлений промышленного налога еще сильнее. Так, расположенный на юго-западе Германии г. Вёрт (пригород г. Карлсруэ; 17,5 тыс. жителей) с крупнейшим в мире заводом по производству грузовых автомобилей «Даймлер-Бенц» (10 тыс. сотрудников) получает до двух третей доходов городского бюджета за счет поступлений промышленного налога. В 2009 г. впервые за длительный период времени Вёрт был вынужден принять дефицитный городской бюджет, поскольку «Даймлер-Бенц» в условиях резкого сокращения сбыта авто-

---

<sup>11</sup> Экспорт товаров от НДС освобожден.

<sup>12</sup> Так, в Руссельсхайме доля доходов по промышленному налогу составила в 2008 г. 36% совокупных налоговых доходов [6].

мобилей не только не должен был вносить в городскую казну взимаемый с прибыли промысловый налог, но и получил возврат переплаченных налогов в размере 5,5 млн евро [7].

Снижение доходной части бюджетов всех уровней власти сопровождалось увеличением расходов, в первую очередь по финансированию конъюнктурных программ федерального правительства, и, соответственно, наращиванием государственного долга. Основная нагрузка по традиции легла здесь на федеральный бюджет, из которого была профинансирована большая часть расходов конъюнктурных программ, аналогично тому, как это имело место в начале 1990-х годов при финансировании объединения Германии.

Практика финансирования всех масштабных финансовых проектов из федерального бюджета уходит своими корнями в саму систему федеративного устройства Германии, базирующуюся на принципе кооперативного федерализма. После Второй мировой войны в системе германского федерализма проявилась отчетливая тенденция к централизации. Эта тенденция особенно усилилась в период, последовавший за объединением Германии в 1990 г.<sup>13</sup> Так, после объединения Германии наблюдаются последовательная централизация компетенций в области налогового законодательства на уровне федерации и одновременно децентрализация при исполнении федерального законодательства, в частности в области сбора налогов. Поскольку все три уровня государственной власти имеют право самостоятельно осуществлять бюджетные заимствования, следствием такой практики стало увеличение накопленной задолженности бюджетов всех уровней власти, в том числе субнациональных. Все это и прямо, и косвенно привело к увеличению федеральных трансфертов, вообще к росту расходов федерального бюджета и, таким образом, к увеличению общественных издержек и снижению эффективности всей федеративной системы в целом. На фоне финансового кризиса 2008 г. ситуация только обострилась, но главная тенденция к централизации переломлена не была.

Напротив, как и прежде, федеральное правительство взяло на себя основные обязательства по борьбе с кризисом; только «второй стаби-

---

<sup>13</sup> О причинах и проявлениях этого процесса в бюджетно-финансовой сфере см. работу [8].

лизационный пакет» предусматривал возможность софинансирования федеральных программ со стороны федеральных земель в незначительном объеме. Напрямую в процесс борьбы с кризисом отдельные федеральные земли оказались вовлечены только в двух случаях: при решении финансовых проблем земельных банков и в том, что касается автомобильной компании «Опель», заводы которой расположены в Германии на территории четырех федеральных земель.

## ОСОБЫЕ СЛУЧАИ ПРОЯВЛЕНИЯ КРИЗИСА В ГЕРМАНИИ

**Земельные банки.** На фоне стабильности в условиях кризиса немецкой банковской системы в целом практически все земельные банки уже через несколько месяцев после начала кризиса оказались в плачевном состоянии. Здесь уместно вернуться к рассмотрению сложной банковской системы Германии и показать место в ней так называемых земельных банков.

Не все 16 федеральных земель Германии имеют самостоятельные земельные банки, в стране действует 11 таких банков. Земельные банки изначально создавались как «домашние банки» федеральных земель и одновременно центральные институты расположенных на их территории сберегательных касс. Их целью является выделение средств сберегательным кассам, а также финансирование крупных инвестиционных проектов общественного характера, имеющих региональную привязку. Земельные банки, как правило, не занимаются непосредственным распространением собственных банковских продуктов, эту функцию осуществляют относящиеся к ним сберегательные кассы.

Основным источником поступления средств в эти банки является выпуск долгосрочных облигаций. Сфера деятельности земельных банков начала стремительно меняться с 2004 г., когда благодаря внушительному объему аккумулированных капиталов они стали активно участвовать в инвестиционных операциях и операциях с зарубежными финансовыми деривативами, традиционно относившихся к исключительной сфере деятельности крупных частных банков. Анализ структуры активов и пассивов земельных банков показывает, что по состоянию на конец 2007 г. их связь с реальным сектором экономики оказалась весьма условной и более не соответствовала их изначаль-

ной роли основного кредитора земельных правительств при финансировании общественной инфраструктуры (не считая их участия в финансировании крупных объектов коммунальной инфраструктуры). Кроме того, избегая конкуренции с муниципальными сберегательными кассами, земельные банки уже достаточно продолжительное время занимаются кредитованием в первую очередь крупных и очень крупных предприятий независимо от места их расположения.

Это закономерно поднимает вопрос о роли земельных банков в экономическом развитии собственной федеральной земли. В результате возникает и основополагающий вопрос о целесообразности их публично-правовой формы организации, которая традиционно объяснялась их финансовой деятельностью по обслуживанию потребностей отдельных федеральных земель.

Особенно резко ситуация вокруг земельных банков обострилась по мере развития финансового кризиса летом – осенью 2008 г. Активное участие немецких земельных банков в ипотечном кредитовании в США и в других высокорискованных операциях за границей привело к тому, что они перестали выполнять свою основную задачу по финансированию общественной инфраструктуры и увлеклись спекуляциями. К тому же их огромные убытки оказались настоящей проблемой для немецкого государства и налогоплательщиков.

Так, за государственной помощью в крупном размере уже обратились земельные банки Баварии, Баден-Вюртемберга, объединенный земельный банк северных земель («HSH Nordbank»), земельный банк Северного Рейна – Вестфалии («WestLB») <sup>14</sup> и др. Примечательно не только то, что от кризиса более всего пострадали крупные банки, до кризиса считавшиеся особенно надежными, но и то, что основная их часть оказались государственными институтами, изначальной функцией которых считалось обеспечение финансовых интересов соответствующих федеральных земель <sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> «WestLB» является центральным банком для сберегательных касс земли Северный Рейн – Вестфалия.

<sup>15</sup> Во время кризиса пострадали не только земельные банки. Кредитная группа федерального подчинения (KfW), в компетенцию которой входит кредитование



В частности, только для поддержки земельного банка Баварии («BayernLB»), активно вовлеченного в спекулятивные операции в США<sup>16</sup>, земельные органы и федеральное правительство разработали пакет мер на общую сумму 30 млрд евро, из которых 10 млрд евро составили прямые вливания из земельного бюджета, для чего Баварии в срочном порядке пришлось пересматривать бюджет 2008 г. Известие о масштабе финансовых проблем банка Баварии имело и далеко идущие политические последствия: в отставку вынуждены были уйти председатель Христианско-социального союза Э. Хубер, который одновременно являлся председателем управляющего совета банка Баварии, а также министр финансов земельного правительства. Для решения финансовых проблем были предприняты массовые сокращения рабочих мест, а кроме того, ликвидированы несколько представительств банка в государствах Юго-Восточной Азии. В будущем банк Баварии намерен полностью отказаться от операций за границей и сосредоточиться на исполнении своих изначальных функций земельного банка и центрального банка земельных сберегательных касс.

При решении финансовых проблем «WestLB» была впервые применена модель «банка плохих активов» (Bad Bank), использование которой предусматривал «второй стабилизационный пакет»<sup>17</sup>. «WestLB» получил возможность вывести 85 млрд евро «плохих активов» (треть всех активов банка) в первый созданный в Германии Bad Bank. Пря-

---

экспортных операций немецких предприятий, а также предприятий малого и среднего бизнеса, понесла убытки в размере 1,8 млрд евро.

<sup>16</sup> Кроме этого, земельный банк Баварии сильно пострадал, совершив в 2007 г. сомнительную сделку по приобретению 50% акций (позже участие было расширено до 67%) австрийского банка «НуроAlpeAdriaGroup» (HGAA), который в ходе финансового кризиса понес большие убытки за счет финансовых операций в Восточной Европе. В конце 2009 г. Австрия выкупила акции HGAA у банка Баварии за символическую плату 1 евро за акцию. Потери земельного банка Баварии от участия в HGAA оцениваются, таким образом, в 3,7 млрд евро.

<sup>17</sup> Для решения проблем «WestLB» обсуждалась возможность его слияния с другими земельными банками (в частности, с земельным банком Баден-Вюртемберга или с объединенным банком земель Гессен и Тюрингия). Этот вариант, однако, до настоящего времени не реализован.

мая финансовая помощь из федерального бюджета на реализацию этого проекта составила около 4 млрд евро. Участие федеральной земли Северный Рейн – Вестфалия и земельных сберегательных касс ограничилось предоставлением гарантий в размере по 1 млрд евро. При решении об освобождении «WestLB» от «плохих активов» особую роль сыграло то обстоятельство, что 50% долей участия в нем приходится на сберегательные кассы земли Северный Рейн – Вестфалия. При отсутствии государственной поддержки сберегательным кассам, которые сами пережили кризис без больших потерь, пришлось бы в полной мере платить за убытки «WestLB», что, в свою очередь, ограничило бы их возможности по кредитованию частных лиц и предприятий малого и среднего бизнеса.

Тенденции последних 10 лет и в особенности драматическое развитие кризиса 2008–2009 гг. показали, что земельные банки являются слабым звеном немецкой банковской системы и нуждаются в срочном реформировании. В частности, рассматривается возможность их слияния, с тем чтобы создать три крупные структуры, которые будут обслуживать Северную, Центральную и Южную Германию. Обсуждается также необходимость концентрации земельных банков на деятельности внутри страны, и прежде всего внутри определенного региона, а также отказа от участия в высокорискованных операциях за границей. Радикальное предложение полностью ликвидировать это звено немецкой банковской системы как изжившее себя пока поддержки не находит.

**Спасение производства «Опель».** Пожалуй, самой известной акцией по преодолению последствий финансового кризиса в Германии стала драматическая история спасения немецкого автомобильного концерна «Опель», пострадавшего из-за банкротства материнского концерна «Дженерал моторс». Концепция спасения «Опеля» разрабатывалась на самом высоком уровне при личном участии канцлера, вице-канцлера, министра экономики и других высокопоставленных лиц Германии, потому что эта тема оказалась в центре внимания в ходе кампании по выборам в Бундестаг 2009 г. Одновременно к решению вопроса было подключено руководство четырех федеральных

земель, на территории которых расположены оказавшиеся под угрозой закрытия заводы «Опель»: Гессена (завод в г. Рюссельсхайм), Северного Рейна – Вестфалии (завод в г. Бохум), Рейнланд-Пфальца (завод в г. Кайзерслаутерн) и Тюрингии (завод в г. Айзенах).

В сентябре 2009 г., за несколько дней до выборов в Бундестаг, в результате многомесячных переговоров и анализа различных вариантов совет управляющих GM согласился с продажей фирмы «Опель» канадской фирме «Магна» при участии российского Сбербанка. Именно этот вариант решения вопроса лоббировало федеральное правительство Германии и лично А. Меркель, обещая в случае заключения сделки предоставить консорциуму поддержку из средств федерального бюджета на сумму в 4,5 млрд евро. Однако уже в ноябре 2009 г. GM, в короткие сроки прошедший процедуру банкротства, «передумал» продавать «Опель». GM возвратил ранее полученные от германского правительства кредиты в размере 1,5 млрд евро и пообещал сохранить все четыре завода «Опель» в Германии. Одновременно было заявлено о необходимости сокращения более 5 тыс. рабочих мест.

\* \* \*

В целом можно утверждать, что правительство Германии предприняло все необходимые усилия для стабилизации ситуации в условиях мирового финансового кризиса. Справедливости ради следует отметить, что важную стабилизирующую функцию сыграла развитая система социального страхования и социальной помощи, реализованная в Германии в рамках модели социальной рыночной экономики. Именно развитая система социального страхования, дополненная разнообразными конъюнктурными программами, позволила Германии избежать сильного обвала внутреннего спроса и за счет этого компенсировать потери от резкого сокращения экспортной выручки.

Но достигнутые в краткосрочной перспективе успехи по борьбе с последствиями финансового кризиса в Германии, к сожалению, ни в коем случае не означают окончательной победы. Напротив, финансовый кризис лишь подчеркнул серьезность нерешенных проблем

и сложность задач, стоящих перед страной в долгосрочной перспективе. В частности, серьезной проблемой является несовершенство системы межбюджетных финансовых отношений, базирующихся на системе кооперативного федерализма. Речь идет о запутанной системе разграничения предметов ведения и полномочий по осуществлению расходов, отсутствию налоговой автономии у федеральных земель, нефинансируемых федеральных мандатах и т.д. Особенности немецкой системы кооперативного федерализма привели к росту накопленной задолженности всех уровней власти, в том числе регионального и муниципального. Хотя в марте 2009 г. в рамках второго этапа реформы федерализма и было принято решение об обязательной сбалансированности федерального бюджета и бюджетов федеральных земель начиная с 2016 г., ожидать, что проблема будет решена, к сожалению, не приходится. Как показывает опыт США, введение законодательно закрепленных ограничений бюджетного дефицита влечет за собой вывод задолженности в специально созданные внебюджетные фонды, на которые законодательство не распространяется. По всей видимости, по аналогичному сценарию будет развиваться и ситуация с ограничением государственного дефицита в Германии.

### Литература

1. <http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/wirtschaftsminister-glos-sieht-keine-gefahr-fuer-aufschwung-270308/> (дата обращения 20.03.2008).
2. **SVR:** Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang. Expertise im Auftrag der Bundesregierung. – Wiesbaden, November 2009.
3. **Белов В.Б., Баранова К.К.** Денежно-кредитная политика и банковская система Германии // Германия: вызовы XXI века. – М., 2009.
4. **Krugman P.** Free to lose // The New York Times. – 2009. – Nov., 13.
5. FAZ. – 2009. – Nov., 13.
6. <http://www.stadt-ruesselsheim.de/rd/1076.htm> (дата обращения 20.03.2008).
7. <http://www.welt.de/wirtschaft/article4210799/Deutsche-Kommunen-unter-dem-Fallbeil-der-Krise.html> (дата обращения 20.03.2008).
8. **Фербер Г., Баранова К.** Бюджетный федерализм в Германии: актуальные тенденции развития // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 211–237.